



► **LEGISLACIÓN Y NORMATIVIDAD DE INTERÉS**

El Consejo Nacional de Política Económica y Social definió la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles.

Documento CONPES 3919 de 2018. Departamento Nacional de Planeación.



Foto: Construyo Red

El Consejo Nacional de Política Económica y Social expidió el Documento CONPES 3919 del 23 de marzo de 2018, por el cual se define la Política Nacional de Edificaciones Sostenible como respuesta a la necesidad de incorporar y promover criterios de sostenibilidad en edificaciones de todo tipo de uso, tanto nuevas como usadas en todo su ciclo de vida. La política articula las iniciativas relacionadas con la inclusión de criterios sostenibles en el sector de las edificaciones dentro de una estrategia de instrumentos para la transición de política pública, y mecanismos de seguimiento a resultados y finan-

>>

CONTENIDO

► **INFORMACIÓN JURÍDICA NACIONAL**

El Consejo Nacional de Política Económica y Social definió la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles. Documento CONPES 3919 de 2018. Departamento Nacional de Planeación.

Pág. 1

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se refirió al cumplimiento de los requisitos para la procedencia de las exenciones del impuesto sobre la renta en la utilidad obtenida en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de VIS y/o VIP, y para la utilidad obtenida en la primera enajenación de las viviendas. Concepto 100208221-000431 de 2018. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Pág. 5

Transcurrido un año de la ola invernal que afectó a la ciudad de Mocoa el Gobierno Nacional ha invertido \$22.558 millones de pesos para la construcción de las primeras 100 viviendas que serán entregadas a los respectivos beneficiarios. Comunicado de Prensa del 2 de abril de 2018. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Pág. 8

► **INFORMACIÓN JURÍDICA REGIONAL VALLE**

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca revocó la medida cautelar por medio de la cual se suspendió provisionalmente la expedición de licencias de urbanización y construcción, la aprobación de permisos ambientales y la viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Cali. Auto Interlocutorio 116 de 2018. Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Pág. 9





<<

ciamiento verde a través de incentivos económicos que permitan implementar iniciativas de construcción sostenible con un horizonte de acción hasta el 2025.

Lo anterior, dando cumplimiento a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, en lo relacionado con la profundización de la visión de la Estrategia Nacional de Crecimiento Verde y en el plan de acción sectorial de mitigación para el sector vivienda y desarrollo territorial (2014), en el marco de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono. Señalando, asimismo, que el documento CONPES se alinea con el cumplimiento de los compromisos asumidos en la agenda internacional de desarrollo sostenible, en especial en lo concerniente a la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-.



Foto: Verde Vivo

Dentro de los actores involucrados en la Política Nacional de Edificaciones Sostenibles, se encuentran: El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Minas y Energía junto a la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME-, Colombia Compra Eficiente, la Financiera de Desarrollo Territorial, el Fondo Nacional del Ahorro, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Del mismo modo, se destaca dentro de las líneas de acción de la política, la colaboración de entidades internacionales de cooperación como la Corporación Alemana para la Cooperación Internacional, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de México, el Banco Alemán Gubernamental de Desarrollo, el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional.

El principal objetivo de la política nacional de edificaciones sostenibles es impulsar la inclusión de criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones a través de ajustes normativos, el desarrollo de mecanismos de seguimiento y la promoción de incentivos económicos, que contribuyan a mitigar los efectos negativos de la actividad edificadora sobre el ambiente, mejorar las condiciones de habitabilidad y generar oportunidades de empleo e innovación.

Así las cosas, indica que la política de edificaciones sostenibles busca disminuir el impacto ambiental de la construcción de edificaciones y contribuir al aumento en la calidad de vida de los ciudadanos, fortaleciendo el crecimiento sostenible de la economía nacional en sintonía con la estrategia de crecimiento verde del PND 2014-2018, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los compromisos de la Agenda de París. De igual forma, especifica que con su implementación se espera definir los criterios de sostenibilidad, realizar los ajustes normativos necesarios para su implementación y precisar los mecanismos de seguimiento entre el 2018 y el 2020. Como meta, se contempla que para el 2020 se deben tener definidos los criterios de sostenibilidad para todos los tipos de edificaciones en todo el ciclo de vida.

Paralelamente se plantea, en el marco del Comité Técnico de la Comisión Interinstitucional de Cambio Climá-

>>



<<

tico, crear una mesa de trabajo de edificaciones sostenibles con el propósito de mejorar la coordinación de todos los sectores involucrados. Esta mesa se desarrollará hasta el 2025.

De igual forma, se contempla contar a 2020 con nuevos incentivos económicos y con los ajustes normativos necesarios que permitan definir un instrumento de financiación para incentivar la construcción y adquisición de vivienda en edificaciones sostenibles.

Así las cosas, se plantean como acciones a tomar:

- ✓ Diseñar e implementar instrumentos de política pública que permitan incluir criterios de sostenibilidad para todos los usos y dentro de todas las etapas del ciclo de vida de las edificaciones. Establecer mecanismos de seguimiento al mercado de edificaciones para garantizar la implementación de la normativa que incluya criterios de sostenibilidad a través de sistemas de información e indicadores.
- ✓ Desarrollar un programa de incentivos financieros para hogares y constructores de edificaciones sostenibles.

El seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones descritas se realiza a través del Plan de Acción y Seguimiento (PAS), en el que se detallan los periodos de tiempo, la ponderación jerárquica para el cumplimiento de los objetivos y los recursos destinados a las acciones por objetivos.

Respecto a la financiación, las entidades involucradas en su implementación gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias, recursos para la financiación de las actividades que se proponen en el PAS. Lo anterior se hará teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector.

El financiamiento estimado de la política en sus principales estrategias para el periodo entre el 2018 y 2025, está proyectado de la siguiente manera:

Financiamiento estimado de la política nacional de edificaciones sostenibles
millones de pesos

Descripción	Total 2018-2025
Instrumentos de política pública y reglamentación	249
Programas de eficiencia energética	5.266
Mecanismos de seguimiento y control	675
Incentivos e instrumentos de financiación	100
Total, necesidades de inversiones	6.290
Recursos adicionales para reconversión de equipos ^(a)	573.335
Total general	579.625

Fuente: DNP.

Nota: (a) Los recursos adicionales corresponden a 200 millones de dólares de un crédito en trámite con la banca multilateral para la reconversión de equipos en la región Caribe.

Recomendaciones:

Finalmente, conforme con los lineamientos de política y el plan de acción planteados, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Educación Nacional, recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social:

1. Aprobar la política nacional de edificaciones sostenibles.
2. Aprobar el Plan de Acción y Seguimiento presentado.

>>



<<

3. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación consolidar y divulgar la información del avance de las acciones según lo planteado en el Plan de acción y Seguimiento -PAS-.

4. Solicitar a las entidades del Gobierno Nacional involucradas priorizar y gestionar recursos para la puesta en marcha del Plan de Acción y Seguimiento, acorde con el Marco de Gasto de Mediano Plazo de cada sector.

5. Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:

a. Gestionar la expedición de un marco normativo que defina un instrumento de financiación que permita incentivar la construcción y adquisición de vivienda.

b. Realizar talleres educativos a constructores y usuarios sobre buenas prácticas e innovación en edificaciones sostenibles con actores involucrados en la temática.

Definir un instrumento de seguimiento a la aplicación de la norma que establezca los criterios de sostenibilidad en edificaciones.



Foto: Revista Apetito

6. Solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con el apoyo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad de Planeación Minero-Energética, establecer criterios de sostenibilidad para edificaciones y expedir la norma que permita su reglamentación.

7. Solicitar al Ministerio de Educación Nacional realizar una guía para la implementación de criterios de sostenibilidad en la infraestructura de educación superior nueva en línea con los criterios de sostenibilidad definidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad de Planeación Minero Energética.

8. Solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

a. Definir criterios para la certificación de vivienda, tanto nueva como usada, a través de una Norma Técnica que responda a los criterios del Sello Ambiental Colombiano, teniendo en cuenta la regulación existente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

b. Implementar los criterios de sostenibilidad ambiental para uso de madera dentro de las políticas de compras públicas sostenibles con Colombia Compra Eficiente y las demás entidades del gobierno en el sector de las edificaciones y capacitar a las entidades del estado en la adopción de los criterios de sostenibilidad ambiental para el uso de madera.

9. Solicitar a Colombia Compra Eficiente desarrollar un manual para incorporar criterios de sostenibilidad para el arriendo, compraventa y construcción de edificaciones para el uso público y su aplicación transitoria.

10. Solicitar al Ministerio de Minas y Energía y Unidad de Planeación Minero-Energética:

a. Apoyar la construcción de capacidades de las autoridades locales en tema de autorizaciones temporales y normativa minera.

b. Formular una etiqueta energética para edificaciones que garantice reducciones de consumo de energía y de GEI, que esté articulada con la reglamentación en vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

c. Elaborar una guía para el diseño y la implementación de planes de gestión eficiente de la energía de las entidades públicas en desarrollo de la Ley 1715 de 2014, teniendo en cuenta la regulación existente del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

>>



<<

11. Solicitar al Fondo Nacional del Ahorro y a Findeter definir mecanismos de incentivos tanto a la oferta (crédito constructor) como a la demanda (crédito hipotecario) de vivienda VIS y no VIS con criterios de sostenibilidad y otro tipo de edificaciones.

12. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística diseñar e implementar nuevas preguntas dentro de los formularios del Censo de Edificaciones, referentes a la adopción de lineamientos de sostenibilidad, con el acompañamiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento Nacional de Planeación.

13. Solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinar los criterios de sostenibilidad para viviendas de interés social rural y estructurar una línea de crédito para financiación de la vivienda rural de interés social.

14. Para la adecuada implementación de esta política se sugiere a las entidades territoriales:

- a. Incorporar estrategias de gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial como criterio de sostenibilidad para la localización de edificaciones en el territorio.
- b. Incorporar los lineamientos de la presente política dentro de las iniciativas de política en construcción sostenible en los territorios. Dichas iniciativas pueden aportar información útil en términos de línea base, criterios de sostenibilidad, desarrollo e implementación de instrumentos de política, identificación de barreras, entre otros aspectos.

15. Para el fortalecimiento de las capacidades técnicas y culturales en edificaciones sostenibles se sugiere al Consejo Colombiano de Construcción Sostenible, a la Cámara Colombiana de Construcción y a la Asociación Nacional de Industriales desarrollar capacitaciones a través de talleres de socialización sobre buenas prácticas de sostenibilidad a constructores y profesionales involucrados en el ciclo de vida de las edificaciones.

► JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales se refirió a la exigencia de los requisitos para la procedencia de las exenciones del impuesto sobre la renta en la utilidad obtenida en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de VIS y/o VIP, y para la utilidad obtenida en la primera enajenación de las viviendas. Concepto 100208221-000431 de 2018. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN- atendió una consulta relacionada con la exención del impuesto sobre la renta respecto de la utilidad en la enajenación de un bien inmueble destinado al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social -VIS- o vivienda de interés prioritario -VIP-; y la necesidad de que el predio deba ser adquirido por el patrimonio autónomo en desarrollo del proyecto.

Conforme lo precedente, la entidad administrativa se refirió en primera instancia a lo establecido por el numeral 6 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 99 de la Ley 1819 de 2016, el cual señala algunas exenciones al im-



Foto: Revista Follow

>>



<<

puesto sobre la renta para las rentas asociadas a la vivienda de interés social y la vivienda de interés prioritario, siendo estas:

- ✓ La utilidad en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de VIS y/o VIP.
- ✓ La utilidad en la primera enajenación de VIS y/o VIP.
- ✓ La utilidad en la enajenación de predios para el desarrollo de proyectos de renovación urbana.

urbana.

✓ Las rentas de que trata el artículo 16 (beneficio tributario para los rendimientos de títulos de ahorros a largo plazo para la financiación de vivienda) de la Ley 546 de 1999.

✓ Los rendimientos financieros provenientes de crédito para la adquisición de VIS y/o VIP, sea con garantía hipotecaria o a través de leasing financiero, por un término de 5 años contados a partir de la fecha del pago de la primera cuota de amortización del crédito o del primer canon del leasing.

En este punto, indicó que el numeral 6 ibidem contempla de igual forma unos requisitos especiales para la procedencia de las exenciones para la utilidad obtenida en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de VIS y/o VIP, y para la utilidad obtenida en la primera enajenación de estas viviendas, los cuales son:

- ✓ Que la licencia de construcción establezca que el proyecto a ser desarrollado sea de VIS y/o VIP.
- ✓ Que los predios sean aportados a un patrimonio autónomo con objeto exclusivo de desarrollo del proyecto de VIS y/o VIP.
- ✓ Que la totalidad del desarrollo del proyecto de VIS y/o VIP se efectúe a través del patrimonio autónomo.
- ✓ Que el plazo de la fiducia mercantil a través del cual se desarrolla el proyecto no exceda diez años.



Foto: Portal Bogotá

Al respecto, la DIAN expuso que si bien los requisitos se encuentran relacionados con los proyectos de construcción de VIS y/o VIP, estos no pueden ser exigidos en su totalidad para la procedencia de las exenciones para la utilidad obtenida en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de VIS y/o VIP, y para la utilidad obtenida en la primera enajenación de estas viviendas, toda vez que los mismos se encuentran relacionados con diferentes etapas de ejecución, por lo que es necesario identificar qué requisitos se encuentran asociados a cada una de las rentas exentas con el fin de hacerlos procedentes y no impedir su cumplimiento y, por tanto, la posibilidad de gozar del beneficio exceptivo.

Así las cosas, señaló que cuando el legislador definió como exenta la utilidad obtenida en la enajenación

de predios la limitó a aquella obtenida solamente cuando los predios son destinados al desarrollo de proyectos de construcción de VIS y/o VIP, lo cual se verifica con el reconocimiento de la licencia de construcción otorgada por la entidad territorial correspondiente, por lo que la exigencia de ésta se configura como un requisito que debe ser cumplido para la procedencia de la referida exención tributaria.

En cuanto al requisito de que los predios sean aportados a un patrimonio autónomo con objeto exclusivo de desarrollo de proyectos de VIS y/o VIP, se refirió a la necesidad de establecer si fue voluntad del legislador vincular a los dueños de los predios al proyecto mediante el aporte de los mismos al patrimonio autónomo o que los predios sobre los cuales se van a desarrollar los proyectos de vivienda formen parte del patrimo-

>>



<<

nio autónomo independiente que sean entregados de manera directa de los fideicomitentes o por adquisición de los predios hecha por el fideicomiso en ejercicio de la voluntad de los constituyentes para el desarrollo del proyecto.

Al respecto, señaló que si se toma la primera interpretación, es decir, la vinculación de los propietarios de los predios al proyecto se estaría en contradicción con lo dispuesto en el numeral primero del artículo 102 del Estatuto Tributario, el cual dispone que “los derechos fiduciarios tendrán el costo fiscal y las condiciones tributarias de los bienes o derechos aportados al patrimonio autónomo”, por lo que el aporte de los predios al patrimonio no genera utilidades y, en este sentido, la norma prevista (literal a del numeral 6 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario) no tendría efectos jurídicos.

Seguidamente, se refirió al segundo evento, es decir, cuando los predios para el desarrollo de proyectos de construcción son adquiridos por el patrimonio autónomo, el cual cumple con la finalidad de control en la ejecución del proyecto de construcción, esto es, que los recursos sean ejecutados y controlados a través de la fiducia; por lo tanto, de ser necesaria la adquisición de predios para la construcción de las viviendas el fideicomiso puede hacerlo, formando parte del proyecto y generando, a su vez, ingresos a los vendedores, que en el evento de existir utilidad estaría exenta del impuesto sobre la renta y, en consecuencia, la exención normativa tendría un efecto útil. La entidad concluyó que esta última interpretación se encuentra acorde con la consagración normativa del literal a) del numeral 6 del artículo 235-2 del Estatuto Tributario, por lo que precisa que la adquisición de predios por la fiducia para la construcción de VIS y/o VIP debe ser entendida como el aporte al patrimonio autónomo y que la utilidad obtenida en su enajenación es exenta del impuesto sobre la renta.



Foto: Portal Bogotá

Por otra parte, se refirió a los dos últimos requisitos establecidos por el artículo 235-2, estos son, que la totalidad del desarrollo del proyecto de VIS y/o VIP se efectúe a través del patrimonio autónomo y que el plazo de la fiducia mercantil a través del cual se desarrolla el proyecto no exceda diez años, indicando que los mismos no son exigibles para considerar exenta la utilidad obtenida en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de VIS y/o VIP, por cuanto para los enajenantes de los predios les es imposible controlar tanto el desarrollo del proyecto como el término de duración de la fiducia, teniendo en cuenta que su participación se limita a la enajenación de los predios y su injerencia en el patrimonio autónomo en nula.

Ahora bien, en relación con la exigencia de los requisitos para la procedencia de la exención en la utilidad en la primera enajenación de VIS y/o VIP, la DIAN consideró válida las observaciones expuestas anteriormente para la exigencia de la licencia de construcción del proyecto de construcción para la procedencia de la exención de la utilidad en la enajenación de predios destinados al desarrollo de proyectos de VIS y/o VIP.

En este punto, anunció que no sucede lo mismo con el requisito de que los predios sean aportados a un patrimonio autónomo con objeto exclusivo de desarrollar un proyecto de VIS y/o VIP, toda vez que además de

>>



<<

lo señalado anteriormente para la adquisición de los predios por el patrimonio autónomo, también es válido la entrega de predios por parte de los fideicomisos como aporte al patrimonio autónomo para la procedencia de la exención del impuesto sobre la renta generada en el primera enajenación de VIS y/o VIP hecha por el patrimonio.

De la anterior conclusión, precisó que esta es concordante y valida con los requisitos que exigen que la totalidad del desarrollo del proyecto de VIS y/o VIP se efectuó a través del patrimonio autónomo y con el término de la fiducia, respectivamente, por ser asuntos que se encuentran bajo el control exclusivo de los fideicomitentes, razón por la que exigir su cumplimiento para la procedencia de la exención a quien tiene el control, se considera un requisito viable en este evento.

En esta medida, aclaró que para la procedencia de la exención del impuesto sobre la renta de la utilidad obtenida en la primera enajenación de VIS y/o VIP es necesario el cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 235- del Estatuto Tributario.

► SABIAS QUÉ...

Transcurrido un año de la ola invernal que afectó a la ciudad de Mocoa el Gobierno Nacional ha invertido \$22.558 millones de pesos para la construcción de las primeras 100 viviendas que serán entregadas a los respectivos beneficiarios. Comunicado de Prensa del 2 de abril de 2018. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En la ciudad de Mocoa, un total de 100 familias beneficiadas de viviendas en la Urbanización “Los Sauces I”, realizaron el recorrido de reconocimiento a la ciudadela que los acogerá. Estas primeras 100 viviendas cuentan con una inversión de \$ 22.558 millones de pesos y serán entregadas en lo corrido del mes abril; otras 200 están en construcción para ser asignadas en el mes de junio.

Sobre el particular, se indicó que en la actualidad se encuentra abierto el proceso de selección del constructor para las 909 casas restantes que se entregarán progresivamente hasta septiembre de 2019.

Al respecto, el Viceministro de Vivienda informó que el proyecto contará con todos los equipamientos necesarios para el desarrollo óptimo de la comunidad, punto en el que se refirió a la construcción de un Centro de Desarrollo Infantil que tendrá capacidad para atender a 300 niños, cuya inversión es de \$4.473 millones de pesos y la construcción de un megacolegio que será aportado por el Ministerio de Educación, con una inversión de \$8.500 millones de pesos. Finalmente, precisó que la inversión asciende a \$85 mil millones de pesos para las 1.209 viviendas y \$28 mil millones de pesos que serán invertidos para la construcción de un acueducto definitivo que permita brindar el servicio las 24 horas al día de continuidad, con calidad de agua para el consumo humano al menor costo posible.



Foto: Mocoa _ AFP

>>



<<

► INFORMACIÓN JURÍDICA REGIONAL VALLE

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca revocó la medida cautelar por medio de la cual se suspendió provisionalmente la expedición de licencias de urbanización y construcción, la aprobación de permisos ambientales y la aprobación de la viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en la ciudad de Cali. Auto Interlocutorio 116 de 2018. Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

Resuelve el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra los autos interlocutorios 1166 del 5 de diciembre de 2017 y 018 del 17 de enero de 2018, mediante los cuales el Juzgado Trece Administrativo del Circuito de Cali decretó unas medidas cautelares y luego aclaró las mismas.

La diligencia judicial se encuentra precedida por los siguientes antecedentes:

- El Municipio de Santiago de Cali mediante Acuerdo 0373 de 2014 adoptó una revisión ordinaria del contenido al Plan de Ordenamiento Territorial municipal en la que incorporó unas áreas suburbanas al suelo urbano en la Comuna 22, situación que generó la expedición de múltiples licencias de urbanismo para vivienda nueva y el crecimiento de la población del sector.



Foto: Arquímaster

- La Procuraduría Judicial II Ambiental y Agraria del Valle del Cauca, presentó demanda en ejercicio del medio de control popular contra el Municipio de Santiago de Cali, el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente -DAGMA y las Empresas Municipales de Cali -EMCALI-, con el fin de proteger los derechos colectivos de un ambiente sano como consecuencia de la incorporación del área suburbana realizada mediante el Acuerdo 0373 de 2014, argumentando que:

- ✓ La inclusión del perímetro suburbano no tuvo en cuenta la verdadera capacidad de oferta de servicios públicos para el sector y la habilitación de vías de acceso.
- ✓ El sector habilitado como suelo suburbano se está desarrollando de manera desordenada sin contar con una oferta real de servicios públicos, al tiempo que los procesos de urbanización que allí se desarrollan representan un riesgo ambiental para la ciudad.
- ✓ Pese a la grave situación que se presenta en el sector y la continua expedición de licencias de urbanismo y construcción sin contar con una real e inmediata infraestructura de servicios público, EMCALI ha continuado otorgando la viabilidad de acueducto y alcantarillado para el desarrollo de esos proyectos omitiendo que la prestación eficiente no está garantizada en la actualidad.
- ✓ Se han otorgado licencias de construcción en el sector para proyectos que cuentan con torres de más de 10 pisos; conductas que atentan contra el derecho colectivo a un ambiente sano y lo dispuesto por el Plan de Ordenamiento Municipal, toda vez que su ejecución se está realizando en límites con el Ecoparque de Pance, área de especial importancia ecosistémica de provisión y servicios ambientales.
- ✓ El Ecoparque del Río Pance está reconocido en el Plan de Ordenamiento Territorial como un espacio de importancia ecológica, por lo cual, los proyectos habitacionales ejecutados en el perímetro se están desarrollan-



<<

do dentro de un espacio que hace parte de la Estructura Ecológica Complementaria del Municipio.

✓ El DAGMA ha incumplido su función en lo que se refiere a la revisión de los permisos otorgados para los proyectos habitacionales en el perímetro.

✓ Conforme al principio de prevención, está demostrado que existe un riesgo conlucido por las autoridades de no existir una infraestructura adecuada de servicios públicos de saneamiento básico y vías en la zona habilitada como suburbano, y que de no adaptarse medidas inmediatas se generarán perjuicios irremediables y graves afectaciones al derecho al ambiente sano.

• En protección a los derechos colectivos invocados, el demandante elevó como pretensiones:

✓ Se ordene al Municipio de Cali suspender temporalmente la aprobación de licencias urbanísticas y/o de construcción para vivienda nuevas en todo el perímetro, hasta tanto no se tenga asegurada la infraestructura necesaria de vías y servicios públicos esenciales de acueducto y alcantarillado; y hasta tanto, el DAGMA revise los impactos generados por el volumen de licencias urbanísticas que se han otorgado en la zona.

✓ Se ordene al Municipio de Cali revisar todas las licencias de urbanismo y las licencias de construcción para viviendas nuevas otorgadas a la fecha y proyectos de vivienda multifamiliares que se encuentren en ejecución en la zona incorporada como área suburbana mediante Acuerdo 0373 de 2014, para que se estudie la viabilidad de su revocatoria.

✓ Se ordene la suspensión de los proyectos que se están ejecutando en límites con el Ecoparque de Pance hasta tanto no se revise por parte de la autoridad ambiental y planeación municipal las licencias, o permisos otorgados conforme a las normas del POT y cargas habitacionales que comprende el derecho colectivo ambiental sano.

✓ Se ordene a EMCALI que se abstenga de otorgar viabilidad para licencias de urbanismo y/o licencias de construcción para viviendas nuevas en la zona hasta tanto no se encuentre adecuada la infraestructura de servicios públicos esenciales de acueducto y alcantarillado.

✓ Se ordene al Municipio de Cali definir la zona de ampliación del Ecoparque de Pance como espacio público efectivo, según la delimitación propuesta por el POT del municipio.

• Asimismo, el demandante solicitó que se adoptara como medida cautelar la suspensión provisional de la expedición de las licencias de urbanismo, la expedición de permisos y/o autorizaciones ambientales y la expedición de la viabilidad de servicios públicos para proyectos de vivienda en la zona incorporada como área suburbana mediante Acuerdo 0373 de 2014. Al igual que la suspensión de los proyectos que se están ejecutando en límites con el Ecoparque de Pance.

• Mediante auto interlocutorio No. 1166 del 5 de diciembre de 2017, el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Cali, accedió a la medida cautelar solicitada por la autoridad demandante, ordenando para el efecto la suspensión provisional de la expedición de licencias de urbanización y construcción, la aprobación de permisos ambientales y la aprobación de la viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, negando a su vez la suspensión de los proyectos que se están ejecutando en límites con el Ecoparque de Pance.



Foto: empresa de construcción en Colombia

>>



<<

- Posteriormente, mediante auto interlocutorio No. 018 del 17 de enero de 2018, el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Cali aclaró las medidas adoptadas por el auto 1166 de 2017.

Así las cosas, el Municipio de Santiago de Cali interpuso recurso de apelación contra los autos interlocutorios 1166 de 2017 y 018 de 2018, al considerar que dentro del trámite de primera instancia se incurrió en nulidad por violación al debido proceso.

Aclaró que, aunque la normativa otorga al juez la posibilidad de decretar medidas cautelares de urgencia, las cuales no requieren traslado previo, el juzgado de primera instancia no podía hacer uso de esta facultad en tanto no explicó, como lo exige la norma, las circunstancias de urgencia e imposibilidad que ameritaban su imposición.

Complementariamente indicó que las medidas cuestionadas no cumplen con los requisitos del artículo 25 de la Ley 472 de 1998 y el 231 de la Ley 1437 de 2011, pues los elementos de prueba con que se pretendió justificar su imposición no soportaron la violación de los derechos colectivos invocados, por lo que el juez de conocimiento actuó sin conocer la normatividad urbanística y el POT, además de las competencias en materia urbanística de las entidades territoriales.

De igual forma, resaltó que los principales procesos de licenciamiento y construcción en el sur de la ciudad de Cali son resultado de los procesos de ejecución de licencias de urbanización y construcción expedidas de manera previa a la adopción del Acuerdo 0373 de 2014, es decir con base en el Acuerdo 069 de 2000 y sus fichas normativas.

En este punto, resaltó que conforme a lo establecido por el Acuerdo 272 de 2014, la ribera del Río Pance y su Ecoparque se constituye como un proyecto estratégico, de suerte que para su intervención se debe adoptar un Plan de Manejo Ambiental que ostenta un contenido conservativo. Indicó que el diseño para la intervención y adecuación de esos elementos, cuando se trata de bienes de uso público, está sujeto al trámite de la licencia de intervención y ocupación de espacio público ante el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, por lo que no es cierto que los proyectos adelantados en la zona se hayan dispuesto de manera irresponsable.

Precisó que el POT vigente permite licenciar únicamente sobre predios ubicados en el perímetro urbano o predios rurales clasificados como suburbanos, con lo que desvirtúa la supuesta autorización de construcciones sobre el Ecoparque del Río Pance alegadas por el demandante.

De igual forma, el demandado señaló que mediante oficio del 28 de julio de 2017, la Dirección del Departamento Administrativo de Planeación Municipal rindió informe sobre las múltiples actividades de vigilancia que ha realizado con posterioridad a la expedición de las licencias otorgadas, puntualizando que dicha entidad desde el 2017 asumió la función de revisión de licencias urbanísticas que expiden los curadores urbanos, con lo que se fortalecería el control de las licencias urbanísticas a expedir en el perímetro objeto de discusión.

Añadió, que la misma atribución de inspección la ha realizado el DAGMA, entidad que se ha encargado de atender 12 proyectos para aprobación de Planes de Manejo de Aguas Subterráneas en el enunciado perímetro.

Ahora bien, respecto de los proyectos que se están ejecutando en límites con el Ecoparque de Pance, afirmó que las licencias urbanísticas otorgadas cumplieron con la normatividad pertinente y por tal razón las cura-

>>



<<

durías urbanas estaban en la obligación de expedirlas, por lo que tales actos administrativos gozan de presunción de legalidad que no fue desvirtuada por la parte demandante. De igual forma, se refirió a la viabilidad de servicios públicos que certifica EMCALI, exaltando que la demandante no acreditó la falta de acceso a los servicios públicos, ni aportó prueba técnica que soportara dicha conclusión.

Finalmente, el municipio indicó que contrario a lo afirmado por la parte actora, más que la necesidad o conveniencia de la medida cautelar dispuesta por el juez de primera instancia, ésta genera una vulneración de derechos de superior jerarquía de la comunidad como la vivienda digna, el trabajo, y el derecho colectivo al desarrollo urbano conforme al ordenamiento jurídico.

Sumado a lo anterior, precisó que no se puede suprimir las competencias otorgadas por la ley a los curadores urbanos y en general a las autoridades ambientales y urbanísticas, siendo estas a las que le corresponde actuar en caso de que exista desconocimiento de las condiciones dispuestas en las licencias.

Dentro del trámite judicial, se procedió a la vinculación de terceros, quienes de igual forma presentaron el respectivo recurso de apelación ante la medida cautelar adoptada por el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Cali, coadyuvando de esta forma el recurso interpuesto por el demandado.

Precisado lo anterior, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca indicó que le corresponde determinar si las medidas cautelares impuestas por el Juzgado Trece Administrativo Oral del Circuito de Cali se adecuan a los presupuestos legales y jurisprudenciales establecidos para el efecto, con la finalidad de establecer si hay lugar a confirmarlas o revocarlas. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca realizó el estudio del caso concreto a la luz de dos consideraciones procesales, a saber:

✓ **Procedencia del recurso de apelación:**

En principio, señaló que, en el trámite del medio de control popular, el auto que decreta medidas cautelares es de naturaleza apelable, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 472 de 1998 y el numeral 2° del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 –CPACA–.

Posteriormente, explicó la negativa a la solicitud de nulidad presentada por la entidad demandada, en tanto el juez constitucional en medios de control popular tiene la facultad de decretar medidas cautelares de urgencia, las cuales no requieren el traslado previo a los demandados, ante la necesidad de conjurar o evitar un daño inminente. De manera que los defectos en la motivación de tal decisión deberán ser ventilados en la apelación de esta, más no cómo argumentos para declarar su nulidad.

✓ **Medidas cautelares en el medio de control popular:**

De conformidad con el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, el juez de la acción popular podrá decretar, de oficio o a petición de parte, las medidas que considere necesarias para evitar un daño inminente o conjurar uno que ya se hubiese causado, en materia de derechos colectivos. Estas medidas podrán ser ordenadas antes de la notificación de la demanda, o incluso en cualquier estado del proceso. Sin embargo, pese a tantas prerrogativas, el juez constitucional está llamado a cumplir un deber estricto de motivación en la adopción de estas decisiones, a fin de prevenir daños.

Asimismo, en el artículo 26, el legislador previó los casos en que podrá fundamentarse la oposición a las medidas cautelares, al tenor del cual solo procederá para:

“a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;

>>



<<

- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;
- c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.
- d) Corresponde al quien alegue estas causales demostrarlas.”

Al respecto, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han coincidido en que la Ley 472 de 1998 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no se contradicen en lo que se refiere a los requisitos para la procedencia del decreto de medidas cautelares, entendiendo que estas se complementan para la interpretación de las facultades del juez constitucional en el trámite del medio de control popular. De esta manera, las medidas cautelares, de acuerdo con el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, procederán por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de suspensión provisional de actos administrativos, cuando esta surja de la confrontación entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas. Tratándose de otros casos, la adopción de medidas cautelares deberá observar estos requisitos:



Foto: Minuto30.com

- “1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

En ese sentido, detalla que es imperativa una debida motivación de las medidas cautelares adoptadas por parte del juez, en la que de acuerdo con la técnica probatoria y argumentativa se evidencie el análisis del cumplimiento de los requisitos expuestos.

✓ **Caso concreto:**

Procede el ad quem a resolver favorablemente el recurso interpuesto y, en consecuencia, revocar las medidas cautelares decretadas, en primera instancia, por el Juzgado 13 Administrativo Oral del Circuito de Cali.

En primer lugar, señaló que el juez de instancia se limitó a acoger los argumentos expuestos por la parte actora en la solicitud. Efecto, ni la parte actora cumplió con las cargas que le asistían, ni el a quo motivó la adopción de las medidas cautelares, de acuerdo con los siguientes argumentos:

✓ La decisión no se fundó en razones de derecho, en tanto no se identificaron las irregularidades que vulneraron los derechos colectivos invocados, de modo que no se evidenciaron los deberes normativos incumplidos por el ente territorial.

>>



<<

- ✓ La parte accionante no mostró la forma en la que se omitieron o se agotaron indebidamente los procedimientos contemplados en la Ley 388 de 1997, para la modificación del POT, de manera que no se acreditó la indebida expedición de esta.
- ✓ No se identificaron, al menos sumariamente, los argumentos sobre los defectos en que se incurrió en materia ambiental y cobertura de servicios públicos, para la expedición de los actos administrativos. Contrario a esto, sí mediaron conceptos favorables de la autoridad ambiental y la empresa prestadora de servicios públicos, para las licencias expedidas por los curadores urbanos y que obran en el expediente.
- ✓ Recordó que las licencias expedidas por los curadores se supeditan al concepto favorable de disponibilidad de servicios públicos expedido por la empresa prestadora, de conformidad con el POT, incluyendo aspectos ambientales. De manera que, de conformidad con el artículo 4° del Decreto 4065 de 2008, la naturaleza de este concepto no es la de certificar la existencia efectiva de las conexiones.
- ✓ No se probó que las autoridades competentes hayan autorizado la urbanización de suelos protegidos o en los que ésta se encontrara prohibida por razones ambientales.
- ✓ Se incurrió en un defecto probatorio y un error en la técnica argumentativa, en tanto se pretendió acreditar la ilegalidad de los actos expedidos por el ente territorial a partir de los resultados de los mismos, más no de la identificación de la norma que establecía un deber que haya sido desconocido, por lo que no hubo prueba sumaria de la ilegalidad aducida.
- ✓ Con observancia del principio de libertad probatoria, se reprochó la ausencia de pruebas técnicas que lograr acreditar las afectaciones a los derechos colectivos invocados por la actora, en tanto estas resultan las más idóneas y conducentes. Por lo que las notas de prensa y actas de reunión no cumplen con los propósitos de la accionante por constituir meras opiniones particulares. Asimismo, los oficios aportados no dan cuenta del elemento relevante para la procedencia de las medidas cautelares.
- ✓ No se dio cumplimiento al segundo requisito para la procedencia de las medidas cautelares, esto es, la apariencia de buen derecho. Lo anterior, en tanto no se probaron las vulneraciones alegadas, de modo que se pueden llegar a afectar indebidamente los derechos de los urbanizadores e incluso del ente territorial. Al tiempo que tampoco se acreditó que las medidas solicitadas fueran el mecanismo idóneo y necesario para la protección de los derechos colectivos.